

## **BAB 1. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan kebijakan desentralisasi pada pemerintahannya. Kebijakan desentralisasi secara normatif ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Penggunaan kebijakan desentralisasi memungkinkan Pemerintah Pusat mendelegasikan wewenang tertentu kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Kewenangan Pemerintah Daerah dari Pemerintah Pusat dikenal dengan sebutan otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi mempunyai kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengelola sumber daya keuangannya sendiri sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerahnya. Hal ini berdampak kepada Pemerintah Daerah yang diberi kesempatan untuk mengembangkan segala bentuk potensi daerah (*endowment factor*) serta mengelola secara optimal semua pendapatan daerahnya. Hal ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan belanja daerah yang akan digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik, pembangunan daerah, dan perekonomian daerah dalam rangka menjamin kesejahteraan penduduknya baik dari segi sosial dan ekonomi sebagai bentuk untuk meningkatkan pelaksanaan desentralisasi.

Kebijakan desentralisasi memberikan wewenang pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola sendiri urusan pemerintahannya secara mandiri, termasuk yang terkait dengan pengelolaan keuangan dan pembangunan dimana daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan dibidang keuangan dan mengelola anggaran baik dari sisi pendapatan maupun belanja. Setiap daerah wajib menyusun anggaran atau proyek daerah yang sering disebut dengan Anggaran

Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, APBD adalah rencana keuangan yang disusun oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kemudian ditetapkan dengan keputusan Peraturan Daerah.

Tujuan dari rancangan APBD ini adalah untuk memungkinkan Pemerintah Daerah dalam memperkirakan jumlah pendapatan yang akan dihasilkan dan jumlah pengeluaran yang akan digunakan. APBD digunakan sebagai cerminan dari tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Oleh karena itu pengeluaran yang dilakukan Pemerintah Daerah pada saat era otonomi daerah ini harus dikaitkan dengan penyediaan pelayanan publik seperti pendidikan, pelayanan kesehatan, keamanan, perumahan masyarakat, perencanaan penggunaan lahan, perlindungan lingkungan, dan layanan berbasis publik lainnya. Pemerintah Daerah akan melakukan pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan publik tersebut yang dikenal sebagai Belanja Daerah.

Belanja Daerah merupakan pengeluaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah untuk memenuhi wewenang dan tanggung jawabnya kepada masyarakat dan Pemerintah Pusat. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Belanja Daerah dibagi menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja daerah merupakan elemen penting yang selalu menuntut perhatian publik. Hal ini karena masyarakat sebagai pemberi dana yang diberikan melalui pajak daerah mempunyai kepentingan untuk mengetahui apakah dana tersebut telah digunakan dengan baik secara efektif maupun efisien oleh Pemerintah Daerah. Dapat dilihat dari seberapa besar realisasi penerimaan pajak daerah yang telah berhasil mencapai target yang harusnya dicapai pada suatu periode tertentu dan seberapa maksimal pemakaian sumber daya untuk menggapai perolehan yang optimal untuk kepentingan publik. Belanja Daerah merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah yang digunakan untuk mendanai kepentingan pembangunan daerah yang berkaitan dengan kepentingan publik. Pemerintah daerah perlu menentukan kegiatan mana yang benar-benar harus diikutsertakan terlebih dahulu, berdasarkan kebutuhan masyarakat dan skala permintaan. Hal ini sesuai dengan

pandangan Simanjuntak et al. (2013) yang menyatakan bahwa Belanja Daerah adalah semua pengeluaran kas daerah selama satu tahun anggaran.

Selain itu, Belanja Daerah juga merupakan aspek penting dari otonomi daerah. Daerah dengan otonomi yang baik adalah daerah yang dapat melakukan investasi yang tepat sesuai dengan anggaran belanja daerahnya (Koswara dalam Putra et al., 2021). Sementara itu, Afrizawati (2012) berpendapat bahwa Belanja Daerah merupakan pengeluaran regional Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintah yang menjadi tanggung jawab pemerintah, serta hal-hal yang bisa diselesaikan bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Keadaan ini menunjukkan bahwasannya Belanja Daerah merupakan aspek penting bagi suatu Pemerintah Daerah, termasuk pada wilayah Provinsi Jawa Timur.

Sumber utama pendanaan Pemerintah Daerah bersumber dari PAD yang digunakan untuk mendanai belanja modal dan pembangunan. PAD yaitu pendapatan yang diperoleh dari daerah itu sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada daerah tersebut. PAD terdiri dari empat bagian, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah. Jika salah satu dari keempat komponen tersebut bermasalah, maka hal ini akan mempengaruhi penerimaan PAD. Daerah dengan kemajuan industri dan kaya sumber daya alam cenderung mempunyai PAD yang jauh lebih besar dibandingkan daerah lain, dan begitu pula sebaliknya (Hastuti, 2011).

Menurut Ida et al. (2012), idealnya PAD adalah sumber pendapatan utama daerah, sedangkan sumber pendapatan lainnya dapat berfluktuatif dan umumnya berada diluar kendali Pemerintah Daerah. Diharapkan Pemerintah Daerah mampu meningkatkan PAD dengan memperhatikan berbagai aspek seperti aspek efisiensi, aspek ekonomi, dan aspek netralitas.

Pemerintah Daerah harus memaksimalkan sumber-sumber penerimaan daerahnya, dengan mengoptimalkan potensi pada masing-masing daerah. Pemerintah daerah diberikan kebebasan untuk menggali pendanaan yang berasal dari daerah dalam melaksanakan otonomi daerah sebagai wujud dari azas

desentralisasi. Dengan demikian, tujuan otonomi daerah itu sendiri adalah untuk mengurangi ketidakmandirian Pemerintah Daerah pada Pemerintah Pusat.

Dapat diketahui sumber pendanaan tidak semata-mata berasal dari PAD saja, melainkan Pemerintah Pusat juga menyediakan dana lainnya berupa dana perimbangan untuk menjalankan kewenangan Pemerintah Daerah. Dana Perimbangan merupakan dana yang berasal dari pemberian pemerintah dan instansi yang lebih tinggi. Dana perimbangan itu sendiri terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), lain-lain pendapatan yang sah, dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam (UU No. 23 Tahun 2014).

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Dana Alokasi Umum merupakan dana hasil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang disalurkan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai keperluan belanja dan disalurkan paling sedikit 26% dari pendapatan dalam negeri yang telah ditentukan oleh APBN. Dana Alokasi Umum tersebut diperlukan untuk menutupi kesenjangan fiskal. Kesenjangan fiskal ini terjadi karena permintaan daerah melampaui pendapatan daerah yang ada (Rahmawati, 2010). Penetapan keperluan Dana Alokasi Umum suatu provinsi, kabupaten, maupun kota tersebut dilakukan melalui pendekatan kesenjangan fiskal (*Fiscal Gap*), dimana keperluan berupa Dana Alokasi Umum suatu daerah tersebut ditentukan berdasarkan keperluan daerah dengan kemampuan yang ada pada daerahnya. Daerah dengan kapasitas fiskal rendah akan menerima DAU yang relatif besar, sedangkan daerah dengan kapasitas fiskal tinggi akan menerima DAU yang relatif kecil. Diharapkan dengan adanya peningkatan kapasitas fiskal pada daerah akan meningkatkan pula kemandirian di daerah tersebut, yang selanjutnya dapat mengurangi tanggung jawab pemerintah dalam menyediakan DAU, sehingga tidak timbul permasalahan dalam suatu pemerintahan (Susanti dan Indriani, 2017).

Sedangkan DAK merupakan dana yang berasal dari APBN yang disalurkan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari kegiatan prioritas nasional. Tujuan DAK adalah untuk mengurangi

beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Penggunaan DAK diarahkan pada kegiatan yang diharapkan dapat meningkatkan realisasi belanja pembangunan terhadap pelayanan publik (Halim, 2014).

Permasalahan yang muncul dalam DAU dan DAK adalah cara pandang yang berbeda antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat menyediakan dana tersebut untuk pemeratakan keuangan antar daerah. Sementara itu, Pemerintah Daerah menilai penyediaan dana ini untuk mencukupi keperluan daerahnya. Sehingga otonomi yang awalnya bertujuan untuk menciptakan kemandirian daerah justru menciptakan pola ketergantungan baru terutama pada dana transfer DAU. DAU itu sendiri adalah tunjangan yang diturunkan oleh Pemerintah Pusat tanpa adanya *refund* (pengembalian). Sehingga hal tersebut mengakibatkan terjadinya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer berupa DAU tanpa berupaya mengoptimalkan PAD sesuai kewenangannya. Selain itu, DAU alokasinya relatif lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan daerah lainnya, sementara PAD hanya mampu mendanai maksimal 20% dari belanja daerah (Kuncoro, 2007), sehingga menyebabkan pemerintah daerah menuntut supaya dana transfer berupa DAU dari pemerintah pusat lebih tinggi pada tahun berikutnya, dan hal tersebut dapat memicu terjadinya fenomena *flypaper effect* (Putra dan Dwirandra, 2015). Fenomena *Flypaper effect* itu sendiri adalah suatu keadaan dimana respon yang diberikan oleh Pemerintah Daerah terhadap dana perimbangan untuk membiayai kebutuhan belanja lebih besar daripada respon terhadap penggunaan PAD itu sendiri (Pradipta & Jatmiko, 2018). Selain itu total pengeluaran anggaran secara keseluruhan khususnya APBD belum mencerminkan kebutuhan yang sebenarnya sehingga cenderung penggunaan DAU menjadi kurang efektif.

Desentralisasi fiskal telah menyebabkan peningkatan transfer dana perimbangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (Nurdini, et.al, 2015). Sehingga apabila ditemukannya fenomena *Flypaper Effect* dalam alokasi pengeluaran, pemerintah diharapkan dikemudian hari memiliki kemampuan seminimal mungkin dalam meminimalisir respon yang tinggi terhadap belanja daerah, termasuk juga pada pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Tabel 1.1 Perbandingan PAD terhadap DAU Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2018 (Dalam Ribuan Rupiah)

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>PAD</b>	<b>DAU</b>	<b>%PAD terhadap DAU</b>
Pacitan	155.220.000.000	793.720.000.000	20%
Ponorogo	235.840.000.000	1.043.920.000.000	23%
Trenggalek	233.810.000.000	885.550.000.000	26%
Tulungagung	359.280.000.000	1.151.960.000.000	31%
Blitar	140.060.000.000	1.109.810.000.000	13%
Kediri	476.910.000.000	1.225.330.000.000	39%
Malang	585.290.000.000	1.665.200.000.000	35%
Lumajang	264.050.000.000	972.850.000.000	27%
Jember	597.510.000.000	1.697.480.000.000	35%
Banyuwangi	450.070.000.000	1.375.780.000.000	33%
Bondowoso	203.240.000.000	910.320.000.000	22%
Situbondo	187.290.000.000	806.660.000.000	23%
Probolinggo	234.480.000.000	967.350.000.000	24%
Pasuruan	614.300.000.000	1.179.780.000.000	52%
Sidoarjo	1.685.560.000.000	1.203.740.000.000	140%
Mojokerto	546.290.000.000	973.770.000.000	56%
Jombang	438.200.000.000	1.091.780.000.000	40%
Nganjuk	361.590.000.000	1.059.750.000.000	34%
Madiun	219.040.000.000	877.870.000.000	25%
Magetan	196.830.000.000	899.960.000.000	22%
Ngawi	223.870.000.000	1.039.620.000.000	22%
Bojonegoro	425.170.000.000	932.450.000.000	46%
Tuban	442.530.000.000	1.028.370.000.000	43%
Lamongan	436.600.000.000	1.146.160.000.000	38%
Gresik	957.260.000.000	909.890.000.000	105%
Bangkalan	199.260.000.000	994.460.000.000	20%
Sampang	135.350.000.000	825.440.000.000	16%
Pamekasan	222.410.000.000	849.760.000.000	26%
Sumenep	185.830.000.000	1.144.490.000.000	16%

Kota Kediri	249.090.000.000	606.930.000.000	41%
Kota Blitar	163.030.000.000	421.210.000.000	39%
Kota Malang	556.890.000.000	844.580.000.000	66%
Kota Probolinggo	175.790.000.000	461.950.000.000	38%
Kota Pasuruan	90.324.000.000	424.500.000.000	21%
Kota Mojokerto	182.510.000.000	390.120.000.000	47%
Kota Madiun	230.850.000.000	502.390.000.000	46%
Kota Surabaya	4.972.890.000.000	1.211.710.000.000	410%
Kota Batu	162.570.000.000	474.880.000.000	34%

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran tahun 2018

Tabel diatas menunjukkan perbandingan PAD terhadap DAU Pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2018, dapat dilihat bahwa rata-rata jumlah PAD masih sangat kecil dibandingkan dengan jumlah DAU. Hampir keseluruhan kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur mengalami hal yang sama yaitu menerima anggaran DAU yang lebih besar dari pemerintah pusat. Dalam hal ini, besarnya nilai transfer yaitu DAU dibandingkan dengan nilai PAD menunjukkan kecenderungan penggunaan DAU yang lebih besar untuk keperluan pengeluaran daerah. Secara keseluruhan perkembangan keuangan menunjukkan hubungan yang asimetris, dimana perubahan pertumbuhan PAD sangat dipengaruhi oleh sumber penerimaan melalui DAU, sehingga akan menyebabkan berkurangnya kemampuan daerah dalam membiayai belanjanya.

Berdasarkan permasalahan diatas, dapat diketahui bahwa kemandirian daerah menjadi suatu keharusan mengingat di era globalisasi setiap daerah harus mampu dan bisa bersaing dengan daerah lainnya. Terutama dalam rangka menggali sumber-sumber potensial yang baru maupun yang sudah ada sebagai upaya dalam meningkatkan nilai PAD yang nantinya dapat digunakan untuk mendanai pembangunan daerah. Mengetahui bahwasanya kriteria yang digunakan untuk meningkatkan nilai PAD serta kemampuan daerah dalam mengelola anggarannya sendiri berupa pajak dan retribusi daerah. Hal tersebut diharapkan mampu menjadi salah satu sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan

daerah dalam rangka mewujudkan peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa penelitian terdahulu berkaitan dengan Variabel PAD, DAU, DAK, dan Belanja Daerah serta analisis *Flypaper effect* sudah banyak dilakukan, seperti penelitian yang dilakukan oleh Ikhwan et al. (2019) dalam penelitiannya membuktikan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah yang berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Sari Rusmita (2016) yang menyimpulkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Pada penelitian Melda & Syofyan (2020) juga membuktikan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah dan pada penelitian Wulansari (2015) menyimpulkan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh negatif terhadap Belanja Daerah. Penelitian lainnya yang dilakukan Asriati & Wahidahwati (2017) membuktikan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah dan tidak terjadi *Flypaper Effect* sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Bangun (2019) dalam penelitiannya membuktikan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh negatif terhadap Belanja Daerah dan telah terjadi *Flypaper Effect*.

Dari uraian tersebut diatas menunjukkan bahwa pengaruh DAU, DAK dan PAD terhadap Belanja Daerah masih menjadi perdebatan di kalangan para peneliti, sehingga peneliti tertarik untuk mengkaji kembali, Penelitian ini difokuskan untuk menganalisis fenomena *flypaper effect* dan melihat pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Belanja Daerah pada tingkatan daerah yaitu tingkat pemerintahan kabupaten/kota dalam kurun waktu 2018-2020 dikarenakan pada tahun 2018-2019 Belanja Daerah mengalami kenaikan, namun pada tahun 2020 Belanja Daerah mengalami penurunan yang sangat signifikan dikarenakan munculnya pandemic covid-19. Hal ini menyebabkan pemerintah melakukan realokasi dan *refocusing* anggaran belanja APBN dan APBD Tahun Anggaran 2020. Sehingga apabila pada tahun penelitian ini mengindikasikan telah terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah, maka Pemerintah Daerah diharapkan untuk mengkaji ulang kebijakan yang telah dijalankan agar dapat mengoptimalkan secara maksimal pendapatan yang

bersumber dari daerah sebagai bentuk kemandirian pada daerah tersebut, oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis *Flypaper Effect* Pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Jawa Timur Tahun 2018-2020**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020?
2. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020?
3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020?
4. Apakah pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020?
5. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian adalah:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020.

3. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020.
4. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020.
5. Untuk menganalisis dan menjelaskan apakah terjadi *flypaper effect* pada pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur periode 2018-2020.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan penulis mengenai Bidang Akuntansi Sektor Publik khususnya mengenai Pemerintah Daerah dan dapat digunakan sebagai sarana yang tepat untuk menerapkan teori yang telah didapat pada kegiatan perkuliahan.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini dapat menjadi tambahan informasi bagi pemerintah dan sebagai bahan pertimbangan dalam penentuan menyusun kebijakan, dalam meningkatkan efektif dan efisien belanja daerah agar dapat menggali potensi pendanaan sumber daya yang ada untuk mewujudkan kemandirian daerah dan megoptimalisasikan potensi lokal.

3. Bagi Peneliti Berikutnya

Bagi para peneliti selanjutnya dapat digunakan sebagai salah satu masukan dan referensi untuk penelitian lebih lanjut, khususnya yang melakukan penelitian berkaitan dengan Belanja Daerah ditinjau dari perspektif Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, serta *Flypaper Effect*.